

35. TAGUNG

Bericht
CG35(2018)12prov
26. Juli 2018

Europäischer Verhaltenskodex für alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen

Governance-Ausschuss

Berichterstatlerin:¹ Manuela BORA, Italien (R, SOC)

Entschliessungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Anhang: Entwurf des Europäischen Verhaltenskodex für alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen.....	4

Zusammenfassung

Der Kongress hat sich, in der Überzeugung, daß Korruption in allen ihren Formen eine Bedrohung der Demokratie, wirtschaftlichen Entwicklung und sozialen Kohäsion ist, verpflichtet, gemeinsame europäische Grundsätze und Standards eines ethischen Verhaltens zu fördern, das von allen an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen erwartet wird.

Der Europäische Verhaltenskodex für alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen ist eine Aktualisierung und Erweiterung des Verhaltenskodex für politische Integrität von kommunal und regional gewählten Amtsträgern, der 1999 vom Kongress angenommen wurde. Er berücksichtigt die wichtigsten Entwicklungen in der kommunalen und regionalen Governance in den letzten zwei Jahrzehnten, u.a. die wachsende Auslagerung öffentlicher Dienste, die gestiegenen Erwartungen der Öffentlichkeit im Hinblick auf hohe ethische Standards und die Veränderungen, die auf neue Formen der Kommunikation zurückzuführen sind. Sein Ziel lautet, alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Akteure hinsichtlich des Verhaltens anzuweisen, das sie bei der täglichen Erledigung ihrer Aufgaben annehmen sollen, und die Öffentlichkeit über das Verhalten zu unterrichten, das sie von diesen Akteuren erwarten darf.

In seiner Entschließung ruft der Kongress die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, diesen Kodex anzunehmen oder einen eigenen vergleichbaren Verhaltenskodex zu verfassen und umzusetzen. Er fordert sie des Weiteren auf, geeignete Schulungsprogramme zu entwerfen, um ihre Mitarbeiter beim Erkennen und Bekämpfen potenzieller Risikobereiche und Interessenkonflikte zu unterstützen.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF²

1. Während Korruption und andere Formen unethischen Verhaltens weiterhin die Demokratie bedrohen, schaffen neue Formen der Governance, die Erwartungen der Bürger an ein ethisches Verhalten und rasante Fortschritte in den Kommunikationstechnologien neue ethische Herausforderungen für die kommunale und regionale Governance.

2. Der Kongress, in Anerkennung der Bedeutung gemeinsamer Grundsätze für ein ethisches Verhalten, hat im Rahmen seines Fahrplans für die Aktivitäten zur Prävention von Korruption und zur Förderung der öffentlichen Ethik im Oktober 2016 auf seiner 31. Tagung beschlossen, den „Europäischen Verhaltenskodex über die politische Integrität kommunaler und regionaler Amtsträger“ zu überarbeiten, den er auf seiner 6. Tagung am 17. Juni 1999 angenommen hatte.

3. Der Überarbeitungsprozess verfolgte zwei Ziele: Ausweitung des Kodex, so daß er Anwendung auf alle Personen findet und diesen dient, die an der kommunalen und regionalen Governance beteiligt sind, und Berücksichtigung der wichtigsten Entwicklungen in der kommunalen und regionalen Governance in den letzten zwei Jahrzehnten, vor allem der steigenden Fragmentierung der kommunalen und regionalen Governance mit steigender Auslagerung öffentlicher Dienste, der wachsenden Erwartungen der Bürger und Forderungen nach hohen ethischen Standards für die kommunale und regionale Governance sowie der Änderungen, die auf Entwicklungen der Digitalisierung und neue Kommunikationsformen zurückzuführen sind.

4. Ein Modell eines Verhaltenskodexes für kommunale und regionale Amtsträger dient mehreren Aufgaben. Vor allem soll er allen Akteuren die ethischen Standards vermitteln, die von ihnen bei der tagtäglichen Ausübung ihrer Aufgaben erwartet werden, und gleichzeitig die Öffentlichkeit davon in Kenntnis setzen, welches Verhalten sie von diesen Akteuren erwarten darf. Der Kodex würde zur Entwicklung einer vertrauensvollen Atmosphäre zwischen allen Akteuren beitragen, die an der kommunalen und regionalen Governance beteiligt sind, und die Beziehung zwischen der Öffentlichkeit und den kommunalen und regionalen politischen Entscheidungsträgern festigen.

5. Der Kongress,

a. mit Verweis auf:

- i. das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 173);
- ii. das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 174);
- iii. die Entschließung 79 (1999) des Kongresses über die politische Integrität kommunal und regional gewählter Amtsträger;
- iv. die Entschließung 316 (2010) des Kongresses über die Rechte und Pflichten kommunaler und regionaler Amtsträger: die Risiken von Korruption“;

2 Vorläufiger Entschließungsentwurf, am 30. Mai 2018 vom Governance-Ausschuss angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

J.-L. Testud (Chair), *S. Filo*, *T. Marin Gonzalez**, *N. Lapauri*, *P. Sterrer*, *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *K.H. Lambertz*, *L. Martens*, *L. Resic*, *I. Totev**, *D. Zdravkov**, *M. Malis*, *E. Orphanidou*, *A. Stanek*, *M. Hysky*, *B. Kornbek* (Stellv.: *F. Blak*), *T. Tammiste*, *S. Ilvessalo*, *D. Boeglin*, *M. Guegan*, *G. Cros*, *T. Solere*, *S. Ugrehelidze*, *P. Kurtz*, *A. Galster*, *R. Thurner*, *P. Lehnert*, *A. Grotheer*, *D. Szarata*, *I. Karagiannis*, *C. Kalogirou*, *M. Campanari-Talaber*, *T. G. Samu*, *A.G. Ingsvardottir*, *C. Bennett*, *L. De Magistris*, *P.L. Mottinelli*, *C. Avanzo*, *M. Bora*, *G.M. Ferraris*, *C. Riva Vercellotti*, *I. Silicka**, *V. Mitrofanovas**, *J. Cutajar**, *C. Cojocari*, *M. Crovetto-Harroch**, *D. Mravljjevic **, *H. Bergmann*, *J. Meijers*, *S. A. Steen* (Stellv. *S. Larsen*), *W. Czarnecki*, *M. Mazur*, *K. Iwaniuk*, *P. Cegonho*, *I.G. Bolojan*, *C. Boghicevici*, *R. C. Gruman*, *A. Lokot*, *I Kareva*, *S. Goryacheva*, *L. Kozina*, *A. Ostrovsky*, *A. Drozdenko*, *F. Bizzocchi*, *M. Obradovic*, *M. Kovac*, *A. Ferencic*, *M. Belica*, *B Pecan*, *C. Moreno Moreno*, *M. Pascal I Capdevila*, *P. Puy Fraga*, *I. Landa Jauregi*, *A. Tarchys-Ingre*, *C. Dalman Eek* (Stellv. *A. Knape*), *L. Hunziker*, *P. Leuba*, *N. Petrovska*, *Y.A. Demirci*, *R. Kasap*, *L. Erturk*, *N Dogan*, *H.B. Yuceer*, *A. S. Bucak*, *S. Basarab*, *S. Andreychenko*, *G. Prygunov*, *S. Morhunov*, *H. McVey* (Stellv. *A. Buchanan*), *S. Blackburn*, *V. Howells*, *R. Saunders*, *A. Dawson*, *P. John*.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *Tim Lisney* und *Marianne Bendorra*.

- v. die Entschließung 401 (2016) des Kongresses über die Prävention von Korruption und Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene;
 - vi. die Entschließung (97) 24 des Ministerkomitees über die „Zwanzig Leitprinzipien zur Korruptionsbekämpfung“;
 - vii. die Empfehlung R(2000)10 des Ministerkomitees über „Verhaltenskodizes für Beamte“;
 - viii. der Kongress-Prioritäten für 2013–2016 und 2017–2020;
- b.* unter erneuter Bestätigung, daß alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen ihre öffentlichen Pflichten mit Integrität ausüben, in Übereinstimmung mit geltendem Recht handeln und dem öffentlichen Wohle dienen sollen;
- c.* unter Betonung, daß sie die Grundsätze von Transparenz, Nichtdiskriminierung, Redlichkeit, Verdienst und der Achtung der Vielfalt aufrechterhalten sollen;
- d.* unter Betonung, daß sie jederzeit rechenschaftspflichtig für ihre Entscheidungen und Handlungen sind;
- e.* nimmt den Europäischen Verhaltenskodex für alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen an, wie dieser Entschließung angehängt;
- f.* ruft die Gemeinden und Regionen Europas auf:
- i. diesen Kodex selbst anzunehmen oder vergleichbare Verhaltenskodizes in Rücksprache mit ihren nationalen Regierungen zu entwerfen und zu fördern, und dazu diesen Kodex als Modell zu benutzen;
 - ii. ein umfassendes und geeignetes Ausbildungsprogramm zum Thema Integritätsmanagement zu entwerfen und Beratungsdienste umzusetzen, um ihren Mitarbeitern bei der Identifizierung potenzieller ethischer Risikobereiche und Interessenkonflikte zu helfen und konkrete maßgeschneiderte Strategien zur Bekämpfung dieser Risiken zu erarbeiten;
- g.* ruft die nationalen Verbände der Gemeinden und Regionen auf:
- i. den Europäischen Verhaltenskodex für alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen zu übersetzen und zu verbreiten, um die Kenntnisse über Verhaltensstandards zu vertiefen, die die Bürger berechtigterweise von ihnen erwarten dürfen;
 - ii. die Gemeinden und Regionen bei der Ausarbeitung geeigneter Ausbildungsprogramme und Schulungskurse zu unterstützen.
- h.* beschließt, die Stärkung seiner Zusammenarbeit mit der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) fortzuführen, um die Integrität der kommunalen und regionalen Governance in den Mitgliedstaaten des Europarats zu verbessern.

ANHANG

ENTWURF DES EUROPÄISCHEN VERHALTENSKODEX FÜR ALLE AN DER KOMMUNALEN UND REGIONALEN GOVERNANCE BETEILIGTEN PERSONEN

PRÄAMBEL

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas,

1. in Anerkennung, daß eine hochwertige kommunale und regionale Demokratie von allen Beteiligten an der kommunalen und regionalen Governance erfordert, hohe ethische Standards zu befolgen;
2. im Bewusstsein, daß Korruption und andere Formen des unethischen Verhaltens weiterhin die Demokratie, die wirtschaftliche Entwicklung und die soziale Kohäsion bedrohen, während neue Formen der Governance, Erwartungen der Bürger an ein ethisches Verhalten, die Globalisierung und die rasanten Fortschritte in den Kommunikationstechnologien neue ethische Herausforderungen für die kommunale und regionale Governance schaffen;
3. in der Überzeugung, daß diese Entwicklungen die Notwendigkeit für gemeinsame Grundsätze eines ethischen Verhaltens unterstreichen;
4. unter erneuter Bestätigung, daß alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen ihre öffentlichen Pflichten mit Integrität übernehmen, in Übereinstimmung mit geltendem Recht handeln und dem öffentlichen Wohle dienen sollten;
5. mit der Betonung, daß sie die Grundsätze von Transparenz, Nichtdiskriminierung, Redlichkeit, Verdienst und der Achtung der Vielfalt aufrechterhalten sollten;
6. unter Betonung, daß diese Personen jederzeit rechenschaftspflichtig für ihre Entscheidungen und Handlungen sind;
7. unter Betonung, daß die Entwicklungen in der Kontroll- und Überwachungstechnologie mit dem legitimen Recht auf Privatsphäre abzuwägen sind;
8. in der Überzeugung, daß dieser Kodex alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen anleiten wird, ihre tägliche Arbeit durchzuführen, und das Vertrauen der Menschen, denen sie dienen, stärken wird;

nimmt den folgenden Kodex an:

I – ZIEL UND ANWENDUNGSBEREICH

Artikel 1 – Zweck des Kodex

Der Zweck dieses Kodex ist die Förderung der Integrität der öffentlichen Governance durch Festlegen der Grundsätze und Verhaltensstandards, deren Einhaltung von allen Beteiligten erwartet wird.

Artikel 2 – Anwendungsbereich des Kodex

Dieser Kodex findet Anwendung auf alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Personen.

II - ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Artikel 3 – Primat des Rechts

Alle Beteiligten müssen jederzeit die Gesetze befolgen und dem Allgemeinwohl dienen.

Artikel 4 – Rechenschaftspflicht

Alle Beteiligten sind für ihre Entscheidungen und Handlungen rechenschaftspflichtig und sollten bereit sein, diese detailliert zu begründen.

Artikel 5 – Transparenz

Alle Beteiligten setzen sich für die Transparenz, Offenheit und Sichtbarkeit ihrer Tätigkeit ein, einschließlich Politikgestaltung und politische Entscheidungsfindung, Kommunikation und Partizipation.

Alle Beteiligten reagieren umgehend sorgfältig, ehrlich und vollständig auf alle Anfragen der Öffentlichkeit nach Informationen. Sie verteidigen das Recht eines jeden, diese Informationen ohne Beeinflussung zu besitzen, zu erhalten und zu vermitteln.

Die Wahrnehmung dieser Freiheiten können Bedingungen, Beschränkungen oder Sanktionen unterliegen. Wann immer dies der Fall ist, werden die Gründe hierfür erläutert und gesetzlich begründet.

Artikel 6 – Respekt und Nichtdiskriminierung

Alle Beteiligten respektieren sich. Sie setzen sich aktiv für eine nicht diskriminierende Kultur der Fairness und Toleranz ein, die Vielfalt wertschätzt.

Artikel 7 – Verdienst

Das Personalmanagement wird von den Grundsätzen des Verdienstes und der Professionalität geleitet.

Artikel 8 – Unparteilichkeit

Alle Beteiligten zeigen bei ihren Entscheidungen und Handlungen Unparteilichkeit und vermeiden jede Form von Vorurteilen und Bevorzugung, einschließlich Vetternwirtschaft.

Artikel 9 – Interessenkonflikte

Alle Beteiligten vermeiden jeden Anschein von Konflikten zwischen ihren privaten Angelegenheiten und ihren öffentlichen Pflichten.

Richtlinien über Interessenkonflikte basieren auf den Grundsätzen der Transparenz und der Rechenschaftspflicht.

Alle Beteiligten befolgen alle Maßnahmen geltender Vorschriften, die eine Offenlegung und Beaufsichtigung ihrer direkten oder indirekten persönlichen Interessen, ihrer anderen Mandate, Funktionen oder Tätigkeiten oder Änderungen ihrer Vermögensverhältnisse und Verpflichtungen fordern.

III – SPEZIFISCHE VERPFLICHTUNGEN**Artikel 10 – Korruption und Betrug**

Alle Beteiligten unterlassen den Missbrauch öffentlicher Funktionen zum persönlichen Nutzen und die missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder.

Artikel 11 – Öffentliches Beschaffungs- und Auftragswesen

In allen Phasen des Beschaffungswesens unterliegen die Entscheidungen und Handlungen fairen, eindeutigen und offenen Verfahren sowie dem Recht, jede Entscheidung durch die Vergabekommission prüfen zu lassen. Anbieter haben sich verantwortungsbewusst und fair zu verhalten und jede ungebührliche Beeinflussung des Ausschreibungsverfahrens zu unterlassen.

Artikel 12 – Richtlinie zum Drehtürprinzip

Bei der Ausübung ihrer Aufgaben ergreifen die Beteiligten keine Maßnahme, die ihnen einen persönlichen und/oder beruflichen Vorteil für die Zeit verschafft, wenn sie ihre Ämter aufgegeben haben.

IV – INSTITUTIONEN UND VERFAHREN**Artikel 13 – Mechanismen für eine effektive Umsetzung**

Alle an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Organisationen verfügen über eine ausdrückliche Integritätsrichtlinie, bestehend aus Verfahren und Institutionen zur Unterstützung und Absicherung der öffentlichen Integrität.

Diese Richtlinie sollte geeignete Ausbildungs- und Schulungsprogramme einschließen.

Sie sollte des Weiteren die Bereitstellung einer geeigneten Beratung und Hilfestellung für alle vorsehen, um ethische Dilemmata und Integritätsrisiken zu behandeln.

Artikel 14 – Berichtswesen

Jede an der kommunalen und regionalen Governance beteiligte Organisation sollte über ein Verfahren zur Meldung mutmaßlicher Fälle von Fehlverhalten verfügen.

Dieses Verfahren sollte mindestens das Folgende abdecken:

- a) Eine Beschreibung des mutmaßlichen Fehlverhaltens;
- b) Die Art und Weise, wie der Bericht bearbeitet und protokolliert wird;
- c) Eine festgelegte Möglichkeit für Mitarbeiter, vertraulich einen Berater in Bezug auf das mutmaßliche Fehlverhalten zu konsultieren;
- d) Die Ernennung eines Beamten/von Beamten oder einer/von Institution(en), dem/der/denen das mutmaßliche Fehlverhalten gemeldet werden kann;
- e) Die Verpflichtung, die Meldung vertraulich zu behandeln, wenn dies vom Melder gewünscht wird;
- f) Die Auflage, die Meldung zeitnah zu bearbeiten und dem Melder eine Rückmeldung zu geben.

Jede an der kommunalen und regionalen Governance beteiligte Organisation ist verpflichtet, ihren Mitarbeitern eine schriftliche Beschreibung des oben erwähnten Verfahrens auszuhändigen. Die Organisation stellt außerdem folgende Informationen bereit:

- a) zu den Umständen, wann ein mutmaßliches Fehlverhalten außerhalb der Organisation gemeldet werden kann;
- b) zum Rechtsschutz der Mitarbeiter, wenn sie mutmaßliches Fehlverhalten melden.

V – DATENSCHUTZ UND NUTZUNG VON DATEN

Artikel 15 – Grundsätze der Datenverarbeitung und des Datenschutzes

Die Verarbeitung von Daten basiert auf den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit, Effizienz und der Achtung der Privatsphäre.

Aus diesem Grund wird die Organisation:

- a) ausschließlich relevante und notwendige Daten für einen konkreten, eindeutigen, zeitlich begrenzten und rechtlich festgelegten Zweck verarbeiten;
- b) nur Daten verarbeiten, die in Menge und Qualität im Hinblick auf den ursprünglichen Zweck der Erhebung verhältnismäßig sind;
- c) Daten nur auf eine Weise verarbeiten, die Dritten eine unethische und unsachgemäße Nutzung untersagt;
- d) die Daten nur solange speichern, wie dies notwendig ist, um den konkreten und ursprünglichen Zweck ihrer Erhebung zu erfüllen;
- e) allen Betroffenen das individuelle Recht zugestehen, die über sie erfassten Daten zu prüfen und anzufechten.

VI – VERBREITUNG

Artikel 16 – Verbreitung des Kodex

Der Kodex ist der Öffentlichkeit zu verbreiten, um die Verhaltensstandards bekannt zu machen, die die Öffentlichkeit von allen an der kommunalen und regionalen Governance beteiligten Akteuren erwarten darf.

Die Bestimmungen des Kodex werden aktiv in die alltäglichen Abläufe der Organisation integriert und in regelmäßigen Abständen besprochen.